

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1885

LOS GRAVÁMENES A LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

por

Claudio González Vega

y

Ronulfo Jiménez R.

Agosto 1991

**PROYECTO SERVICIOS FINANCIEROS
OHIO STATE UNIVERSITY
Y
ACADEMIA DE CENTROAMERICA
COSTA RICA**

**Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099**

Abstract

This paper examines the incidence and the implications for financial deepening of a tax on the flow of bank deposits, as incorporated in a bill being discussed by the Costa Rican Congress. The key distinction is between a demand for a flow of financial services and the demand for a stock of financial assets. The incidence of a tax on the flow of deposits depends on the velocity of rotation of the bank account and becomes extremely onerous. As a tax on the use of money it is equivalent to the inflation tax, but more repressive, in its impact on financial deepening. Currency substitution and other avoidance actions would lead to limited revenue generation.

LOS GRAVÁMENES A LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Claudio González Vega y Ronulfo Jiménez R.¹

Antecedentes

El 17 de julio de 1991, el Diputado Roberto Tovar Faja anunció una iniciativa de reforma fiscal importante, consistente en utilizar un impuesto sobre los depósitos bancarios como el principal, tal vez único, instrumento de recaudación fiscal y, de esta manera, eliminar, al menos, los impuestos que gravan las ventas, la renta y los salarios. Esta iniciativa, de hacer recaer la mayor parte de la carga tributaria costarricense sobre el sistema financiero, merece el debate público y el análisis detallado que su proponente solicita.

En este informe técnico nos proponemos definir la naturaleza del impuesto propuesto, analizar su incidencia, en particular sobre la intermediación financiera, y evaluar la medida en que el nuevo impuesto podría alcanzar los legítimos y loables objetivos del Diputado Tovar. Se concluye que, a pesar de las excelentes intenciones y gran imaginación con que se ha tratado de encontrarle una solución al gravísimo problema fiscal costarricense, la propuesta no permitiría alcanzar los objetivos buscados.

Por una parte, en vista de lo oneroso del impuesto, se haría indispensable eludirlo, con lo que la recaudación sería muy inferior a la esperada y no sería posible eliminar otros impuestos. Por otra, el impuesto incrementaría a tal grado la represión del sistema

¹ Los autores son, respectivamente, Profesor de Economía Agrícola y de Economía en Ohio State University e Investigador Principal en la Academia de Centroamérica. Esta evaluación es parte del análisis del Proyecto Servicios Financieros, financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones expresadas son personales de los autores. Se agradecen comentarios de Alberto Di Mare.

financiero formal, que constituiría un obstáculo importante para la eficiente asignación de los recursos y la reactivación del crecimiento económico del país. Al ser un impuesto indirecto, en la medida en que fuera recaudado se incorporaría a los precios de los bienes y servicios, incidiendo sobre el costo de la vida.

El impuesto propuesto, si bien podría ser de fácil recaudación, no cumple con criterios de eficiencia ni de justicia tributaria. La solución al problema fiscal costarricense no puede descansar en la adopción de un super-impuesto. Junto a una reforma tributaria integral, lo que primordialmente se necesita es una voluntad firme para reducir el tamaño del estado de manera significativa.

Motivación

La consideración primordial del Diputado Tovar es la observación correcta de que el déficit fiscal se encuentra a la raíz de los problemas macroeconómicos que afligen al país. Tanto la acumulación a través del tiempo de medidas tributarias, con frecuencia adoptadas como soluciones de emergencia, como las dificultades políticas para que la Asamblea Legislativa apruebe una reforma tributaria integral, han hecho que los impuestos existentes sean costosos de recaudar, se puedan evadir con facilidad y graven a sectores vulnerables de la población.

Objetivos

Los objetivos que se propone el Diputado Tovar son los siguientes:

- (a) reducir el alto costo de la vida y la tasa de inflación,
- (b) mejorar la justicia tributaria, reduciendo la carga que recae sobre los más pobres,

(c) evitar la evasión fiscal y reducir el impacto de las exoneraciones sobre la recaudación y

(d) darle contenido económico al financiamiento de pensiones, universidades y otros gastos de su interés.

El impuesto

El impuesto consiste con gravar con un uno por ciento el monto de todo depósito bancario y la adquisición de todo título primario en el mercado de capitales. Desde esta perspectiva, el impuesto es muy simple y de fácil recaudación. Tal y como se ha propuesto, recae sobre el flujo de la actividad financiera: cada vez que un agente económico hace un depósito bancario o adquiere un instrumento en el mercado financiero primario, paga el tributo.²

El proponente espera, como orden de magnitud, una recaudación de 117.000 millones de colones, equivalente aproximadamente a un 20 por ciento del Producto Interno Bruto y, por lo tanto, capaz de generar ingresos similares a los provenientes de toda la carga tributaria existente. De recaudarse de la manera prevista, sería posible eliminar todos los demás impuestos.

Naturaleza del impuesto

El impuesto recae sobre la utilización de servicios financieros por parte de los costarricenses, al gravar la actividad de depósitos y la adquisición de títulos valores prima-

² Para facilidad, de aquí en adelante nos referiremos como *depósito* a toda adquisición en el mercado financiero formal nacional, por parte de un agente económico, de un pasivo financiero de otro (banco, emisor primario).

rios. Su incidencia y potencial de recaudación dependen, a la vez, de la demanda por parte del público de estos servicios e instrumentos financieros.

En la actividad financiera es importante distinguir entre flujos y acervos (*stocks*). Los flujos responden a un nivel de actividad a través del tiempo. Una persona que deposita 100 colones al inicio de cada día y gasta 90 en hacer pagos con cheques cada día, en una semana de cinco días laborables habrá tenido un flujo de depósitos de 500 colones y un flujo de retiros de 450 colones. Un acervo, en cambio, es un monto existente en un momento dado. La misma persona, al final de la semana, tiene un saldo de 50 colones en su cuenta corriente.

Demanda de Servicios de Depósito

La demanda por activos financieros es esencialmente una demanda por acervos, ya sea saldos para transacciones (capital de trabajo), ya sea depósitos de valor (formas de conservar riqueza). En el primer caso, el saldo típicamente permanece constante a través del tiempo. El agente económico *le da vuelta* a su capital de trabajo, utilizando la intermediación financiera como un insumo para facilitar su proceso productivo. En el segundo caso, el saldo puede aumentar a través del tiempo, conforme el agente acumula riqueza en forma financiera (e.g., ahorra para comprarse una casa). El numerario y las cuentas corrientes típicamente cumplen con la primera función, los depósitos de ahorro y a plazo y otros instrumentos financieros, con la segunda.

Entre otras cosas, la demanda de depósitos bancarios, principalmente como saldo para transacciones, depende de la calidad del servicio que se le presta al cliente (agilidad, seguridad, bajos costos de transacciones, universalidad en el uso del cheque). El cliente está

dispuesto a pagar por la conveniencia de utilizar el servicio bancario y, por eso, acepta que no se le pague un interés sobre su cuenta corriente, aunque la competencia por recursos en el mercado financiero hace que en muchas partes del mundo se le pague al depositante en una cuenta corriente algo para atraer sus fondos. Esta competencia ha llevado, en Costa Rica, al desarrollo de un mercado de depósitos *overnight*, como manera de retribuir al depositante importante por el uso de sus fondos. Esto es particularmente importante cuando las tasas nominales de interés en el mercado son muy elevadas y, por lo tanto, el costo de oportunidad de los saldos que no devengan intereses muy alto.

Por otra parte, si el costo de este servicio es excesivo, el agente tratará de economizar en su utilización (mantendrá saldos menores) y buscará maneras alternativas para llevar adelante sus transacciones (sustitutos de las cuentas corrientes). Como estos sustitutos son costosos, el depositante no los adoptará a menos de que el costo de las cuentas corrientes se vuelva excesivo. Cuando este es el caso, los costos de transacciones aumentan y las ventajas de la monetización de la economía se pierden (se observa un regreso parcial a modalidades de trueque), con elevados costos privados y sociales.

Al depositante le interesa, de manera fundamental, conservar el poder de compra de sus saldos (protegerse de la inflación), evitar la posibilidad de pérdida de sus fondos (por quiebra de la institución) y obtener un rendimiento de sus depósitos de valor (intereses netos de impuestos y de costos de transacciones). La experiencia altamente inflacionaria a principios de los ochentas demostró la medida en que los costarricenses están dispuestos a disminuir el monto, en términos reales, de sus depósitos, para evitar el costo excesivo del impuesto inflacionario. Con una tasa de inflación promedio del 80 por ciento al año, en

1981-82, los depósitos bancarios, medidos en términos reales, disminuyeron en un 40 por ciento y, con ello, se provocó una dramática contracción del crédito interno. Para 1982, el crédito bancario al sector privado, en términos reales, se había reducido a una tercera parte de su monto en 1978.

Durante los ochentas, en general, el mercado financiero costarricense se ha vuelto más competitivo, mientras que las opciones de depositar en el extranjero se han ampliado. En consecuencia, el ahorrante nacional se ha vuelto más exigente, tanto en cuanto a rendimiento esperado como en cuanto a calidad del servicio. Esto ha obligado, entre otros, al Ministro de Hacienda y al Banco Central a pagar tasas de interés elevadas cuando demandan fondos para cubrir los gastos del sector público o para recoger liquidez. Saben, por experiencia, que una disminución en el rendimiento que le ofrecen al ahorrante se traduce, rápidamente, en una disminución de su competitividad y, por ende, de sus posibilidades de captación.

Impuestos sobre flujos y acervos

El impuesto propuesto por el Diputado Tovar, al gravar estas tenencias de activos financieros, reduce el rendimiento neto (aumenta el costo) de estas tenencias. Aunque el impuesto se cobra sobre el flujo (cada vez que se deposita), su incidencia debe medirse en relación con el acervo (saldo del depósito). Así, por ejemplo, consideremos un productor que deposita sus ingresos (100 colones) una vez a la semana y gasta la totalidad de ese monto haciendo pagos en el transcurso de la semana (tal vez incluyendo un depósito del remanente en su cuenta de ahorro). El saldo promedio de su cuenta corriente a lo largo del año sería 50 colones (100 al principio y 0 al final de cada semana). En efecto, su capital

de trabajo suma 100 colones. Un impuesto del uno por ciento sobre cada depósito lo obligaría a pagar 52 colones en el transcurso del año, es decir, un 52 por ciento del monto de su capital de trabajo, o sea, una comisión del 104 por ciento anual sobre el saldo promedio de su cuenta corriente.

El ejemplo anterior demuestra que, si bien el impuesto se cobra sobre el flujo, su incidencia depende de la relación que se da entre el flujo y el acervo, es decir, de la velocidad de rotación de ese acervo. Si se deposita y paga diariamente, el impuesto equivaldría al 520 por ciento sobre el saldo promedio (260 días hábiles); si se deposita semestralmente (dos veces al año) y no se retira nada, el impuesto sería del 2 por ciento sobre el saldo.

La velocidad de rotación del capital de trabajo depende, a su vez, de la naturaleza de cada actividad económica; el comercio y ciertos servicios (hoteles, restaurantes, transporte) muestran típicamente una alta rotación; la agricultura, una baja rotación. Otras actividades (bancos, corredores de Bolsa) muestran también una altísima rotación, con la particularidad de que los fondos que depositan no son propios, sino de otros.

El impuesto inflacionario

El impuesto propuesto grava la utilización del servicio de depósitos bancarios, es decir, el uso del dinero. En este sentido, tiene una naturaleza semejante al impuesto inflacionario. Supóngase una persona cuyo saldo promedio en la cuenta corriente sean 100 colones. Con una inflación del 40 por ciento anual, al final de un año ese depósito (capital de trabajo) tendría un poder de compra equivalente a 71 colones al principio del año. El impuesto implícito en la inflación habría reducido la capacidad adquisitiva de ese depósito

e induciría al depositante a buscar maneras de eludir su incidencia (conservando su riqueza en formas no financieras (inventarios, propiedades) o en instrumentos extranjeros (dólares) o modificando sus hábitos de cobros y pagos).

Este comportamiento ha sido observado una y otra vez en toda economía inflacionaria. En una economía abierta, como la costarricense, la forma preferida de eludir el impuesto inflacionario es la sustitución de monedas (dolarización). Esto provoca una contracción de la movilización interna de recursos y, por lo tanto, de la capacidad de crédito (fondos prestables) del sistema financiero nacional.

Las consecuencias dañinas del impuesto inflacionario son bien conocidas. La principal es que, al gravar al sistema financiero, lleva a una disminución en su tamaño real, a una pérdida de su capacidad de otorgar crédito y a una reducción de las contribuciones de la intermediación financiera al desarrollo económico. En la medida en que todos los precios no aumentan al mismo ritmo, la inflación altera los precios relativos y distorsiona la rentabilidad de diferentes actividades. Como es bien conocido, provoca redistribuciones regresivas del ingreso.

El impuesto propuesto por el Diputado Tovar grava el uso del dinero de la misma manera que el impuesto inflacionario, con las siguientes diferencias. Primero, este impuesto no grava, como sí lo hace la inflación, el uso de numerario, sino sólo los depósitos bancarios. Como se trata de sustitutos cercanos, uno esperaría un alto grado de sustitución entre estos dos instrumentos. El numerario es, sin embargo, inferior al dinero bancario en cuanto a conveniencia y seguridad y la sustitución que se promovería reduciría la eficiencia de la economía.

Segundo, mientras que la inflación grava con una tasa uniforme las tenencias de todos los activos financieros en moneda nacional, el impuesto propuesto los grava con una tasa proporcionalmente directa a la velocidad de rotación de estos acervos. En este sentido, provoca modificaciones en la rentabilidad relativa de diferentes actividades, en función de su grado de utilización de los servicios bancarios. Es decir, el impuesto tiene una capacidad mayor que la inflación de distorsionar la asignación de los recursos. Estas distorsiones reducirían la eficiencia de la economía y su capacidad para exportar.

Es un impuesto indirecto

Además, como en el caso de cualquier otro impuesto indirecto, su incidencia final no recae en su totalidad sobre quien es responsable del pago. En este caso, equivale a establecer un impuesto sobre todas las transacciones que lleven a depósitos de dinero (ventas, pagos de salarios, transferencias). A lo largo de las cadenas de producción, los distintos agentes buscarán trasladarlo con un aumento de precios hacia adelante. Estos aumentos se irán acumulando hasta representar un incremento importante en el precio de los bienes y servicios finales.

En este sentido, el impuesto propuesto tendría una incidencia semejante a la de un impuesto indirecto sobre las diferentes transacciones. Si con un impuesto de ventas del 13 por ciento se recauda un 7 por ciento del Producto Interno Bruto, y si con este nuevo impuesto se esperararía recaudar cerca de un 21 por ciento del PIB, si fuera a recaer sólo sobre las ventas sería equivalente, *ceteris paribus*, a un impuesto a las ventas tres veces más alto (39 por ciento). Sólo de esta manera se podrían recaudar los montos previstos por el Diputado Tovar.

Se demuestra así que, al no reducir la carga tributaria (los impuestos indirectos), con esta propuesta no se reduce el costo de la vida. Sólo se sustituye un impuesto indirecto por otro. El costo de la vida se ha encarecido, a través de los impuestos, porque hay que financiar a un estado muy grande y no bajará, por lo tanto, mientras no se reduzca su tamaño. El poder de compra de los contribuyentes tiene inevitablemente que verse reducido, a fin de que se pueda financiar el gasto público. Ya no contamos con el acceso a los ahorros extranjeros para hacerlo.

Recaudación esperada

El impuesto le resulta atractivo a muchos porque permitiría, supuestamente, eliminar todos los demás impuestos. Este pronóstico se sustenta en la expectativa de recaudación de un uno por ciento del flujo anual presente de todo tipo de depósitos. El flujo referido equivale a unos 120.000.000.000 colones, o sea aproximadamente 20 veces el Producto Interno Bruto, lo que daría una recaudación del 20 por ciento del PIB.

A la vez, en la medida en que el saldo (acervo) de los depósitos equivale a un 40 por ciento del PIB, el impuesto representaría un gravamen del 50 por ciento sobre el saldo promedio de los depósitos bancarios de todo tipo. Visto así, es indudable que se trata de un impuesto muy oneroso. No podría ser de otra manera, en vista de los montos que se busca recaudar.

Además, como se indicó, su nivel depende del grado de rotación de cada tipo de depósito. Así, en el caso de las cuentas corrientes, en promedio sería totalmente confiscatorio, ya que en un año el flujo equivale a 250 veces el saldo. Es decir, el impuesto tendría una tasa del 250 por ciento del saldo del depósito en cuenta corriente. Cada productor

tendría que pagar, en un año, dos y media veces el monto de su capital de trabajo. Esto es más gravoso que cualquier impuesto inflacionario, por más elevado que éste sea, ya que la inflación a lo más que puede llegar es a erosionar el 100 por ciento (pero no el 250 por ciento) del principal del depósito.

Desde esta perspectiva, el impuesto sería, en el caso de las cuentas corrientes, tan oneroso como una hiperinflación y tendría las mismas consecuencias; es decir, llevaría a la virtual desaparición de este instrumento financiero. La consecuencia social de esta desmonetización de la economía sería un enorme desperdicio de recursos y reducción de la productividad del aparato productivo. La consecuencia fiscal sería una recaudación en el caso de estas cuentas corrientes mucho menor a la esperada por el Diputado Tovar.

Desde luego, como no todos los depositantes tienen el mismo ritmo de rotación de sus cuentas, el impuesto afectaría a unos más que a otros. Quienes eludirían el impuesto serían los más grandes depositantes. Los asalariados con pocas opciones posiblemente conservarían su cuenta corriente, a pesar de pagar un impuesto del 26 por ciento del saldo de su cuenta, si depositan su salario quincenalmente. La opción es guardar su dinero debajo del colchón. Las grandes empresas, en cambio, encontrarían otros instrumentos para manejar su capital de trabajo, con lo que los bancos se quedarían con menos depósitos y muchas cuentas pequeñas. Esto aumentaría sustancialmente los costos promedio de operación de las cuentas bancarias, ya de por sí elevados, sobre todo en el caso de las cuentas pequeñas.

En el caso de los depósitos de ahorro y a plazo, la tasa del impuesto depende del plazo del depósito. Así, con depósitos trimestrales, que dominan el mercado costarricense,

el impuesto equivale al 4 por ciento anual del monto del depósito (y, por lo tanto, a un impuesto de más del 13 por ciento de los intereses ganados, comparado con el 8 por ciento presente). En este caso, sería necesario aumentar en cuatro puntos las tasas de interés que se le ofrecen al depositante, para mantener el mismo rendimiento. Con depósitos a un mes, la tasa del impuesto sería de un 12 por ciento anual, aproximadamente dos quintas partes del rendimiento presente de este tipo de depósito. Con reinversión, habría que aumentar las tasas pasivas del 30 al 44 por ciento anual, para garantizarle el mismo rendimiento al ahorrante. El mercado *overnight* desaparecería.

El resultado sería un aumento generalizado de las tasas reales de interés. Las tasas de interés aumentarían porque se estaría tratando de financiar la totalidad del gasto público a través del sistema financiero, donde las tasas son el precio pertinente. En la medida en que esto no ocurra (se limite el nivel de las tasas), por otra parte, se daría una reducción de la captación (con una posiblemente cuantiosa fuga de capitales y presiones adicionales sobre las reservas monetarias internacionales del país), como bien lo saben las autoridades costarricenses. Al contraerse la captación de recursos en el mercado local, la capacidad de otorgar crédito del sistema bancario se contraería aún más (en vista del multiplicador de los depósitos bancarios).

Dadas las múltiples opciones de sustitución (depósitos en el extranjero, depósitos en instituciones fuera del mercado financiero formal, transacciones en el mercado secundario, tenencias de efectivo (con un alza en la demanda por cajas fuertes y carros blindados), cámaras privadas de compensación de pagos, cambios en los hábitos bancarios de la población y muchos otros más que el ingenio humano descubrirá para eludir este oneroso

impuesto), las posibilidades de recaudación son mucho menores que las anunciadas. En la medida en que se logre recaudar lo esperado, sin embargo, en esa medida se perjudicará la productividad de la economía. No hay nada más dañino que un impuesto distorsionante que no se puede eludir. Nuestro pronóstico lleva al peor de todos los mundos: se crea un impuesto que amenaza la eficiencia de la economía, pero que no recauda suficientemente como para eliminar los demás tributos.

Represión financiera

Existe hoy un consenso acerca de la importancia de la intermediación financiera para la eficiente asignación de los recursos y los procesos de ahorro e inversión. Uno de los obstáculos más serios a la modernización de la estructura productiva costarricense y el logro de una mayor competitividad internacional es la ineficiencia de nuestro obsoleto sistema financiero. La represión financiera está dificultando la reactivación económica.

El sistema financiero es posiblemente uno de los sectores de la economía costarricense más gravado. Recaen sobre él diversos tributos:

- (a) un impuesto inflacionario todavía significativo. Con una inflación del 25 por ciento anual, los activos financieros pierden cada año 20 por ciento de su valor real. Con este impuesto se financian, en particular, las pérdidas del Banco Central.
- (b) un sustancial impuesto implícito a través de elevadísimos encajes sobre los depósitos. Estos encajes, que incrementan los márgenes de intermediación, hacen posible que se destine al sector público un elevado porcentaje del crédito interno.
- (c) un impuesto del 8 por ciento sobre los intereses ganados.

(d) un impuesto implícito, a través de márgenes de intermediación excesivos, para sufragar subsidios como los otorgados por FODEA y para mantener una planilla excedente en los bancos estatales.

Además de estos impuestos, los clientes de los bancos sufren elevados costos de transacciones. Los depositantes pierden su tiempo y reciben mal servicio. Los deudores no obtienen crédito oportuno y suficiente y deben incurrir en elevados costos de transacciones. El impuesto propuesto es un onerosísimo costo de transacciones adicional, que no sólo reducirá el rendimiento neto de los depósitos y las utilidades de los bancos, sino que también encarecerá todavía más el crédito. Todo esto atentará contra el crecimiento económico del país.

Sub-óptimo fiscal

La propuesta del Diputado Tovar implica no sólo la adopción de un nuevo impuesto, sino la desaparición de otros. Por las razones indicadas, una sustitución total es imposible, en vista de la incapacidad del impuesto para generar lo requerido. En un sistema con diversas distorsiones, es difícil evaluar el impacto sobre el bienestar de sustituir parcialmente una distorsión por otra. La distorsión que resultaría del impuesto propuesto es de tal magnitud, sin embargo, que uno puede esperar que empeoraría la asignación de los recursos. Sería necesario conservar, además, el aparato recaudador de los otros impuestos, para recaudar menos, con lo que aumentaría el costo por colón recaudado.

El problema fiscal

La propuesta del Diputado Tovar tiene el enorme mérito de hacer un llamado dramático acerca de la magnitud del problema fiscal costarricense y acerca de lo ineficiente

e injusto del sistema tributario vigente. Este sincero esfuerzo es muy meritorio. Desafortunadamente, por razones técnicas, su propuesta no tiene la capacidad de lograr sus objetivos. Al respecto vale indicar:

- (a) Costa Rica necesita urgentemente una reforma tributaria integral, basada en sanos principios de eficiencia y justicia tributaria. El empeño del Diputado Tovar debe ser emulado por muchos para lograr esta meta importantísima. Existen ya estudios técnicos adecuados para diseñarla. Lo que hace falta es voluntad política.
- (b) El problema macroeconómico costarricense no se resolverá con más o nuevos impuestos, por mejor diseñados que éstos sean. El problema es un estado demasiado grande, con problemas no sólo de financiamiento de sus gastos sino, en particular, de estrujamiento de la actividad productiva privada. Lo que se necesita, por lo tanto, es una redefinición de las funciones del estado, acompañada por una reducción en su tamaño global y un mejoramiento en los mecanismos para financiarlo. La pieza central es la disminución en el gasto público. Esto es lo que más ha costado propiciar y llevar adelante. Si la enorme energía creadora y capacidad de convencimiento del Diputado Tovar se encaminara en esta dirección, Costa Rica habría encontrado en él a su mejor defensor.